

Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales

L'exemple de la France

Meryll David

Volume 38, numéro 4, décembre 2007

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/018278ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/018278ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

David, M. (2007). Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales : l'exemple de la France. *Études internationales*, 38(4), 547–557. <https://doi.org/10.7202/018278ar>

ESSAI

Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales L'exemple de la France

Meryll DAVID*

Toute personne fréquentant plus ou moins le monde des organisations internationales sait à quel point la question du statut est importante pour les agents qui y évoluent ou aspirent à y évoluer. À l'UNESCO par exemple, on ne compte pas moins de quinze types de contrats de travail différents. À côté du statut très convoité de *staff member*, selon le vocable indigène, véritable sésame qui ouvre à son titulaire l'accès aux caisses d'assurance-maladie et de pension propres aux organisations de la famille des Nations Unies¹, on trouve toute

* Doctorante en sciences politiques à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et membre du Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS).

L'auteure travaille sur la fonction publique internationale. Les matériaux mobilisés pour cet article sont issus de son travail de thèse qui a pour terrain, d'une part, l'UNESCO (une trentaine d'entretiens ont été menés auprès de fonctionnaires de cette organisation ; un stage y a été effectué par ailleurs à l'été 2004. De plus l'auteure participe régulièrement à des réunions au sein de certaines associations du personnel de l'UNESCO) ; et d'autre part, pour ce qui est des États membres, la France, et plus précisément le service spécialisé dans ces questions, la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI), dont il sera question dans cet article (un stage y a également été effectué à l'été 2006, ainsi qu'une quinzaine d'entretiens réalisés avec des personnes proches de cette institution). Pour des raisons évidentes de confidentialité, il n'est donné dans cet article aucune information concernant les personnes interrogées, que ce soit à l'UNESCO ou à la Mission des fonctionnaires internationaux.

1. Par ce mode de calcul, Alain Plantey et François Lorient avancent le chiffre, pour 2005, de plus de 200 000 agents internationaux, appartenant à plus de 190 nationalités, affectés dans plus d'une centaine de pays et placés dans des situations juridiques d'une extrême diversité, en précisant bien cependant que ce chiffre passe sous silence des dizaines de milliers d'agents d'organisations internationales du simple fait de leur statut précaire : « experts, consultants, stagiaires, conseillers, temporaires, linguistes, volontaires, auxiliaires, remplaçants, spécialistes divers, etc. » ; Alain PLANTEY et François LORIENT, *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, Paris, CNRS, 2005, p. 25. Les auteurs signalent également qu'il n'existe pas de statistiques, ni même de recensement du personnel international, sans pour autant s'engager dans une réflexion sur cette « absence » quelque peu surprenante, tant le dénombrement de tout groupe social fait l'objet de luttes politiques et idéologiques.

une gamme de statuts plus ou moins précaires², allant du stagiaire non rémunéré, au consultant qui, lui, peut être grassement payé pour un travail pas toujours clairement défini, en passant par l'expert associé rétribué par son gouvernement, ou encore le surnuméraire dont le poste est par définition temporaire, ce temporaire pouvant cependant se prolonger sur plusieurs années³.

Contrairement donc à ce qu'on pourrait croire vu de l'extérieur, les agents travaillant au sein des organisations internationales connaissent de fortes différences de statut. En haut de la hiérarchie, on trouve les membres du personnel qui se décomposent en deux catégories : les services généraux (SG) et les professionnels. La première catégorie comprend les personnels de service et de bureau qui sont recrutés au niveau local essentiellement. Les seconds, quant à eux, sont en charge des fonctions de conceptions et de responsabilités, et sont recrutés internationalement. C'est à cette population que renvoie la plupart du temps le terme de « fonctionnaire international⁴ ».

Comment accède-t-on à ce statut tant convoité, autrement dit, comment devient-on fonctionnaire international ? Dans cet article, on se propose de déséquer le processus de recrutement des fonctionnaires internationaux en insistant plus particulièrement sur les stratégies utilisées par les États membres des organisations internationales pour influencer celui-ci. En matière de recrutement comme de promotion, il y a en effet la règle et la pratique, la règle étant notamment de postuler *via* le système Galaxy, par Internet donc. Mais la pratique limite de fait la neutralité du système. De surcroît n'apparaissent sur le site que les postes financés sur le budget ordinaire, et l'on sait que les ressources extra-budgétaires peuvent être parfois très importantes⁵. Par ailleurs, on peut

2. Dans les documents du ministère des Affaires étrangères français, on parle de « contrats à précarité variable »...
3. À titre d'illustration, l'exemple paroxystique de ce genre de situation que l'on donne est celui bien connu à l'UNESCO d'un agent qui a travaillé vingt-quatre années d'affilée sous ce statut ; Jean-Loup Izanbert donne également de nombreux exemples dans son ouvrage très bien documenté ; Jean-Loup IZANBERT, *Faut-il brûler l'ONU ?*, Paris, Le Serpent à plumes, 2004.
4. De manière intéressante, le terme de « fonctionnaire international » va cependant regrouper SG et professionnels dans les brochures et tracts syndicaux ou associatifs. C'est le cas des bulletins du syndicat du personnel de l'UNESCO (STU) et de l'association des anciens fonctionnaires de l'UNESCO (AAFU) par exemple. Dans ces documents, il est question en effet des fonctionnaires internationaux, de la fonction publique internationale, qu'aussi bien SG que professionnels peuvent mobiliser et surtout défendre. Il y a au sein de ces associations du personnel et syndicats, dans leur nom même (FICSA, FAAF, etc.), une « symbiose » des deux catégories d'agents qui se fait. Cette « solidarité inter-classe » a pu être observée lors du « colloque » inter-agence (FICSA, OMS, OMM, OIT, ON), organisé par le STU à l'occasion de la remise du prix René Maheu de la fonction publique internationale les 8 et 9 décembre 2005, et intitulé de manière parlante « 50 ans après. Représenter les fonctionnaires internationaux ». Il y a été question notamment des « menaces » qui pèsent sur la fonction publique internationale, personnifiées entre autres par les stagiaires et autres *non-staff members* qui, pour un salaire moindre, voire inexistant, dans le cas des premiers cités, accomplissent le travail des « permanents ».
5. Chloé Maurel a montré dans sa thèse comment le « déséquilibre entre ressources du budget ordinaire et ressources extra-budgétaires » s'est opéré dès la première décennie de l'UNESCO, ces derniers permettant aux États membres de financer les programmes de leur choix ; Chloé MAUREL, *L'UNESCO de 1945 à 1974*, thèse de doctorat, Université Paris 1, 2005, p. 348 et ss.

préciser également que les emplois financés sur des ressources extérieures, comme ceux des consultants occasionnels, ne sont pas soumis aux procédures traditionnelles et que le facteur « politique », c'est-à-dire « étatique », occupe une place assez importante. Pour illustrer ce phénomène, on se basera sur le cas de la France, qui ne constitue cependant en rien une exception, le modèle à suivre en la matière étant de loin celui des Britanniques⁶. Mais les Espagnols ne sont pas en reste sur ce plan également puisque l'Espagne est venue en 2003 au ministère des Affaires étrangères français pour observer le fonctionnement de sa « Mission des fonctionnaires internationaux » et reproduire ce service quasi à l'identique l'année suivante au travers la *Unidad de Funcionarios Internacionales* du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération espagnol.

I – Qu'est-ce que la Mission des fonctionnaires internationaux ?

La MFI est un service de la direction des Nations Unies et des Organisations internationales (NUOI) du ministère des Affaires étrangères français, qui a pour mission principale de « promouvoir la présence de personnels français dans les organisations internationales⁷ ». Une de ses principales activités est en effet de « soutenir les meilleures candidatures⁸ » françaises par une forte activité de lobbying à l'anglo-saxonne. À cette fin, la MFI mobilise tout un réseau de « partenaires » plus ou moins institutionnalisés au premier plan desquels on trouve la représentation permanente⁹ (RP). C'est elle qui détermine en effet, du fait de sa connaissance de l'organisation, quels sont les postes stratégiques ; c'est elle qui représente le contact physique avec le secrétariat, c'est-à-dire qui rend les « visites de courtoisie » aussi bien aux fonctionnaires internationaux français qu'aux agents des ressources humaines des organisations internationales, et qui s'arrange parfois avec ces derniers pour faire accepter des candidatures hors délai ; c'est la RP également qui passe les coups de téléphone nécessaires, envoie les lettres de soutien qui prennent la forme d'un télégramme diplo-

6. Ce sont eux en effet qui sont les plus cités dans les documents internes de la Mission des fonctionnaires internationaux du ministère des Affaires étrangères français.

7. MFI, www.diplomatie.gouv.fr/mfi.

8. *Ibid.*

9. Les « délégations » ou « représentations » permanentes auprès des organisations internationales assurent la liaison entre les gouvernements des États membres et le secrétariat de l'Organisation. Bien qu'il n'y ait aucune obligation juridique, 180 États membres aujourd'hui ont établi des délégations permanentes auprès de l'UNESCO. Elles représentent en effet pour ceux-ci le « moyen privilégié pour la conduite d'une politique extérieure au sein de l'Organisation » comme le soulignait Marie-Claude SMOUTS, *La France à l'ONU*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1979, p. 77.

10. L'envoi de ces « lettres » est la pratique la plus visible de soutien d'un candidat, mais ce n'est pas forcément celle qui est jugée la plus pertinente par les principaux acteurs. Ces lettres font en effet souvent « le tour des services » et sont « extrêmement mal vues » ce qui peut donc se révéler en fin de compte « contre-productif » ; entretien, UNESCO, HRM, 26 avril 2006. « Le soutien des candidatures est quelque chose de très délicat », entretien, MFI, 24 juillet 2006.

matique ou d'une note verbale¹⁰ ; c'est elle aussi qui va recevoir et briefer les candidats et qui commence ainsi, dès ce stade, à nouer des « relations suivies » avec les Français qui ne peuvent être que « reconnaissants » de l'aide apportée. L'importance du « relationnel », du fait qu'il faille « entretenir des liens avec les compatriotes », revient comme un leitmotiv dans les documents de la MFI, et sur ce point, l'ambassade, tout comme la RP, joue un rôle important au travers notamment des réceptions que l'une et l'autre organisent¹¹. L'ambassade est en effet un partenaire naturel de la MFI, qui va notamment faire part de son point de vue le moment venu quant aux candidats français à soutenir, et il vaut mieux pour ces derniers qu'ils « n'oublient pas qu'ils sont français¹² ».

Mais la MFI va s'appuyer également sur des acteurs non-gouvernementaux. C'est le cas du réseau constitué par les fonctionnaires internationaux français, que la MFI alimente notamment dans une *newsletter* (plus de 1 400 abonnés) ainsi qu'un forum électronique, mis en place en décembre 2006, sur le modèle de celui des Français de l'OSCE, animé par la RP de cette organisation et sur lequel circulent des informations concernant notamment les mouvements de personnel prévisibles. La MFI entretient par ailleurs des relations suivies avec les AFIF, ces associations de fonctionnaires internationaux français qui sont au nombre de 14. De par leur vision interne des évolutions prévisibles des emplois et des organisations, les AFIF constituent en effet un partenaire privilégié de la MFI qui les « encourage à jouer pleinement leur rôle dans la promotion de la présence française et de la défense de notre langue et de nos intérêts¹³ ». En déplacement dans les différentes capitales, le chef de la MFI (mais il en va de même du ministre des Affaires étrangères et du président de la République) rend inmanquablement visite aux AFIF. Une réception est organisée et les discours qui y sont prononcés sont l'occasion de rappeler que « la France [a] pleinement conscience de ce qu'elle doit à ses fonctionnaires internationaux », et qu'elle les remercie « pour leur engagement et leur sens du service¹⁴ ».

11. « Bien sûr je suis invitée à rencontrer le nouvel ambassadeur ; on me demande de donner un regard sur ce qui se passe, comment je vois les choses. Nous avons des contacts très clairement ; mais tout ça ce n'est pas un rôle officiel. C'est personnel. Ils veulent connaître ce que fait l'UNESCO. C'est normal. C'est juste de la communication humaine » ; entretien, fonctionnaire UNESCO, 32 ans d'ancienneté, 19 février 2004 ; on précisera par ailleurs que le fonctionnaire en question est de nationalité britannique. Un de ses compatriotes et collègues, Richard Hoggart, qui a été assistant du directeur général de l'UNESCO de 1971 à 1975, écrivait que « the pressures on some Secretariat members can be so constant that they cease to feel like pressures and become an accepted aspect of the job » ; Richard HOGGART, *An Idea and its Servants. UNESCO from within*, London, Chatto and Windus, 1978, p. 115.

12. « Je me permets de recommander à votre attention bienveillante la candidature de M. X, actuel représentant du Conseil de l'Europe à Ankara, à un poste ONU (il en a deux en vue, P5 et D1). C'est un interlocuteur compétent et aimable qui n'oublie jamais qu'il est français et entretient les meilleurs contacts avec cette ambassade », correspondance d'une ambassadrice à la MFI.

13. MFI, *Enquête sur la présence française dans les organisations internationales*, 2005, p. 59.

14. Extraits du discours du ministre lors de la réception offerte aux fonctionnaires internationaux français de New York au moment de la 55^e Assemblée générale des Nations Unies.

A — L'importance du rôle que jouent ces personnels pour la France¹⁵

Les fonctionnaires internationaux constituent en effet une manne d'informations non négligeable concernant « la vie de l'Organisation ». Plusieurs rapports¹⁶ ont mis en évidence « l'importance du rôle que jouent ces personnels pour la France » et l'importance également de l'échange d'informations au niveau international¹⁷. Dès les années soixante-dix, Richard Hoggart écrivait à propos des États membres : « in short, and more brutally, they expect loyalty and leaks¹⁸ ». Et une des informations en particulier qui intéresse les États membres et la MFI est celle qui concerne les mouvements de personnel. Lors du Comité des fonctionnaires internationaux de 2004, comité qui regroupe les différents protagonistes (MFI, RP, AFIF), la première recommandation générale était « une circulation plus fluide de l'information entre l'administration et nos compatriotes en poste dans les organisations internationales sur les mouvements de personnel prévisibles¹⁹ ». Il s'agit en effet de préparer la relève, de trouver le candidat idéal pour le poste qui va se libérer, ou alors d'essayer de « fléchier » littéralement le poste pour un candidat bien précis, ce que permet le système d'emploi appliqué au sein de la fonction publique internationale. Il s'agit donc de faire du « lobbying sur la succession²⁰ », et pour cela, il faut que l'information remonte le plus rapidement possible, ce qui ne peut se faire que par les fonctionnaires internationaux en place²¹.

Ce qui rend possible ce lobbying, voire ce « fléchage » des postes, postes que l'on qualifie en interne de « yo-yo » ou « micmac²² », n'est autre que le mode de recrutement en vigueur au sein de la fonction publique internationale. Dans le système d'emploi en effet, les emplois de l'administration sont analysés comme ceux du secteur privé et le fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi précis. La description de poste permet donc tous les abus imaginables et il n'est pas rare qu'une description de poste soit modifiée *a posteriori*, c'est-à-dire une fois publiée (d'où le terme de « yo-yo »), afin de « coller » au plus près de la personne que l'on souhaite voir nommée. Selon le témoignage satirique mais bien informé d'Yves Courrier, ancien fonctionnaire de l'UNESCO qui a été, entre autres, président du syndicat du personnel, « dans

15. Pierre BANDET, *Les Problèmes du retour des fonctionnaires internationaux*, Paris, La Documentation française, 1992, p. 34.

16. Outre les documents internes à la MFI, le rapport Bandet et celui de Jacques LANXADE, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, La Documentation française, 2002.

17. « L'opinion commune veut, en France, que le secret soit le signe du pouvoir, la réalité internationale montre que c'est l'échange d'informations qui crée la puissance », Jacques LANXADE, *ibid.*, p. 112.

18. Richard HOGGART, *ibid.*, p. 115.

19. Document MFI.

20. Expression utilisée par un ancien *Junior Professional Officer*. Entretien du 24 juillet 2006.

21. Nous donnons des illustrations de ce genre de comportement dans notre article à paraître dans *Politique internationale*.

22. Les bulletins d'information des différents syndicats de fonctionnaires internationaux regorgent d'exemples de ce genre de poste.

l'immense majorité des cas, dès qu'un poste est vacant, et même avant, la personne qui doit être nommée est connue ou pressentie²³ ». C'est déjà ce que dénonçait Elvira Garcia Cambeiro dans les années quatre-vingt ; elle parle d'« opérations de camouflage » et donne de multiples exemples d'évaluations « aberrantes [qui] n'ont d'autre but que celui de noyer le poisson²⁴ », c'est-à-dire cacher le fait que le candidat est déjà choisi.

II – Le programme JPO

Par ailleurs, les États membres ont encore plus de liberté d'action dans le choix des candidats avec les postes qu'ils financent directement. C'est le cas par exemple des postes de « jeunes experts associés » (JPO selon le sigle anglais). Depuis plusieurs années déjà, le programme JPO est devenu l'action prioritaire de la MFI²⁵ car « ce programme a sans conteste un effet sur les possibilités d'emploi²⁶ » au sein des organisations internationales. Ce programme consiste pour les pays donateurs à financer pour une durée de deux ans, avec possibilité d'une troisième année, au profit de leurs ressortissants²⁷, des postes de jeunes professionnels (niveau P2²⁸) au sein des organisations du système des Nations Unies participantes. Si certains pays donateurs tel les Pays-Bas (le plus gros donateur) ont « externalisé » le recrutement de leurs candidats pour le confier à une agence indépendante (le Centre pour les JPO²⁹), la France, quant à elle, a préféré garder la mainmise sur la sélection de c(s)es futurs fonctionnaires internationaux. Ces « privilégiés », comme les considèrent les agents de la MFI, constituent par la suite des « personnes ressources » pour la France selon les mêmes personnes, et cela contrairement aux lauréats des concours organisés par les Nations Unies qui sont eux « perdus pour la France³⁰ »,

23. Yves COURRIER, *L'UNESCO sans peine*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 30.

24. Elvira GARCIA CAMBEIRO, *Blue CV, Anatomie d'un recrutement*, Elvira Garcia Cambeiro éditions, 1987, p. 47.

25. Les crédits en faveur de ce programme sont en constante augmentation depuis une dizaine d'années. Ils ont atteint en 2006 8,3 millions d'euros.

26. MFI, *Enquête sur la présence française dans les organisations internationales*, 2005, p.51. Selon une étude du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, menée auprès des 170 JPO du Secrétariat dont le contrat avait pris fin entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2003, le taux d'intégration des JPO au sein des agences onusiennes s'élèverait à 65 %, tous pays confondus (58 % pour les Français).

27. Dans de rares cas et dans des circonstances très précises, certains pays donateurs financent des ressortissants de pays en développement. Seul les Pays-Bas ont pour objectif d'ouvrir à 50% les postes de leur programme à des candidats du sud. La France, elle, se retranche derrière l'agence internationale pour la francophonie (AIF), qui a pourtant mis fin à son programme JPO depuis 2004 alors que le taux de rétention de ces jeunes était excellent (19 sur 20 experts en 5 ans !).

28. Avec le salaire correspondant ; à titre d'exemple, un JPO en poste à New York sans personne à charge touche environ 6 000 de dollars mensuels qui ne seront pas imposables, les JPO bénéficiant des mêmes immunités fiscales que les fonctionnaires internationaux.

29. Leur site internet : www.jposc.org

30. Entretien avec un agent de la MFI, le 24 janvier 2007.

perception pour le moins étonnante quand on sait que ces concours fonctionnent sur le même mode que la fonction publique territoriale française³¹.

Ce programme, mis en place dans les années soixante par le PNUD (la France a signé l'accord en 1978), a connu ces dernières années un essor conséquent et est maintenant appliqué dans la plupart des organisations onusiennes. Il a également connu un succès auprès des États membres puisque l'on compte aujourd'hui vingt-quatre bailleurs de fonds participant au programme (tous occidentaux, il faut préciser³², un JPO coûtant environ 10 000 euros/mois au pays donateur). L'avantage de ce dernier pour les pays occidentaux et la France en particulier qui est, comme plusieurs pays de ce groupe, sur-représentée au sein des organisations internationales³³, est de pouvoir ainsi contourner le principe de répartition géographique. Ce principe qui, avec le celui de compétence, prévaut au recrutement au sein des organisations internationales, et auquel sont particulièrement attachés les pays du Sud³⁴, représente pour la France « l'obstacle majeur au recrutement de nos compatriotes³⁵ », peut-on lire dans l'enquête annuelle menée par la MFI.

31. La réussite au concours des Nations Unies (qui ne sont ouverts qu'aux ressortissants des pays sous ou non représentés) ne garantit aucunement en effet un poste au sein du secrétariat ; c'est à chaque lauréat de se faire connaître auprès des services qui l'intéressent, information qui n'est pas indiquée sur le site internet de l'ONU (le site peut même laisser penser l'inverse puisqu'il y est question des « perspectives de carrière » ; voir, www.un.org/french/Depts/OHRM/examin/fexam.htm).
32. À l'exception notoire de l'Arabie saoudite mais dont la participation est de toute manière marginale, tous les bailleurs de fonds de ces programmes sont des pays « occidentaux », le Japon et la République de Corée étant inclus dans ce groupe.
33. Les agences onusiennes ont établi quatre catégories : les pays membres qui sont *surreprésentés* au sein du secrétariat, ceux dont la représentation est *normale* eu égard à leur contribution et à leur population (le calcul est assez compliqué), les États *sous-représentés* et ceux *non-représentés*, c'est-à-dire qui n'ont aucun ressortissant membre du personnel de l'Organisation. Il faut savoir que, début 2006, un fonctionnaire international sur 10 est Français (10,75 %), toutes organisations et catégories confondues. Au sein du système des Nations Unies, la France est au second rang après les États-Unis et affiche une présence stable de l'ordre de 6,48 %. Au sein de l'Union européenne, la France est à la première place dans la catégorie des administrateurs (qui correspond à celle des professionnels). Ces chiffres sont issus de l'enquête annuelle de la MFI concernant la présence française dans les organisations internationales. De l'aveu même d'un agent de la MFI, « le nombre de Français [au sein des organisations internationales] est dément vu notre position dans le monde ; nous n'en faisons pas de publicité dans la presse.. », entretien, MFI, 3 août 2006.
34. À noter que le Japon est également un fervent défenseur et même promoteur de ce principe. À plusieurs reprises, en v commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (commission en charge des questions de personnel entre autres), ce pays, avec d'autres, a cherché à faire agréer l'idée selon laquelle le recrutement devait être exclusivement fondé sur le principe de répartition géographique et que ce principe devait refléter le critère de population plutôt que celui de contribution. La France et l'Union européenne de manière large, s'y sont toujours fermement opposées.
35. MFI, Enquête sur la présence française dans les organisations internationales, 2006, p. 64.

Selon cette même source, les autres facteurs principaux qui gênent le développement de la présence française sont, d'une part, le mouvement de départs à la retraite dans les années à venir des fonctionnaires internationaux français en position de responsabilité, qui va « faire perdre à la France » un nombre important de postes de haut niveau, et d'autre part, la spécialisation des recrutements qui valorise les cursus universitaires anglo-saxons au détriment des profils français, plus « généralistes », ainsi que l'exigence d'une connaissance parfaite de l'anglais. Il faut rappeler ici que le facteur « langue » n'a pas toujours été en défaveur des Français. Bien au contraire : l'exigence statutaire de bilinguisme qui caractérise les secrétariats internationaux, de moins en moins appliquée il est vrai, a longtemps privilégié de manière certaine les francophones bilingues, pour les mêmes raisons qui conduisent par exemple les fonctionnaires canadiens d'origine québécoise à être surreprésentés à Ottawa par rapport à ceux des autres provinces.

III – La MFI, cellule de veille francophone

Sur ce point, la MFI se voudrait être une cellule de veille francophone signalant toute organisation³⁶ qui se montrerait réfractaire au principe de bi- ou de plurilinguisme en son sein. Sous couvert de restrictions budgétaires la plupart du temps, certaines organisations n'assurent plus en effet la traduction simultanée de certaines interventions ou discours ou ne présentent pas leur site internet dans leur version française (ou trop tardivement pour être exploitable). De manière plus systématique, les procédures de recrutement se font maintenant exclusivement en anglais. Mais ce qui inquiète peut-être encore plus les autorités françaises est le recul du droit français (romano-germanique) au profit du droit anglo-saxon, « imposé », selon ces dernières, par les « juristes américains » aussi bien au niveau des institutions de la justice que des passations de marché³⁷. « L'usage du français dans les organisations internationales » constitue donc une des neuf priorités du plan d'action 2006 de la MFI (la première étant le programme JPO).

Une autre des neuf priorités du plan d'action de la MFI est « l'utilisation et la gestion de la réserve interministérielle d'emplois d'administrateurs civils ». Cette réserve (d'argent, puisque c'est de cela dont il s'agit) a deux fonctions principales. D'une part, « accueillir » via des contrats d'un an environ d'anciens fonctionnaires internationaux³⁸ (qui n'appartiennent pas à la fonction publique) durant la période où ils recherchent un emploi stable en France. D'autre part, cette réserve sert « à positionner des Français dans des

36. Concernant ce sujet, les individus sont eux aussi « contrôlés ». Il n'est pas rare que des fonctionnaires internationaux français se voient ouvertement réprimandés par le délégué permanent de ce pays en raison du fait qu'ils « ne parlent pas assez français », entretien, HCR, 21 juin 2007.

37. À titre informatif, l'ONU, en 2000, représente un marché de 3,73 milliards de dollars d'achats de biens et de services. C'est un aspect auquel on ne pense pas toujours quand on parle de l'ONU.

38. Le problème du retour des fonctionnaires internationaux a fait l'objet d'un rapport. Voir P. BANDET, *ibid.*

organisations internationales selon une politique volontariste du ministère des affaires étrangères [...], et à placer des compatriotes à des postes clés là où leur présence et leur compétence peuvent être particulièrement utiles à la politique étrangère de la France et notamment dans le cadre du système onusien³⁹ ». Les postes concernés par ces pratiques dépassent ceux des « simples » professionnels des organisations internationales dont il était question jusqu'à présent. Il peut s'agir par exemple de poste de « conseiller » (payé par la France donc, par la réserve) auprès d'instances représentant un intérêt particulier. En 2004-2005 par exemple, la France mit à disposition de la présidence gabonaise de l'Assemblée générale de l'ONU une jeune française « chargée de mission » qui donna, semble-t-il, pleinement satisfaction au ministère des Affaires étrangères français (« ses éminents services », « son rôle crucial pour nous », peut-on lire dans les documents de la MFI) ainsi qu'à celui du Gabon, ce pays « remerci[ant] la France pour ce geste », non anodin bien sûr, le Président de l'AGNU⁴⁰ jouant de manière générale un rôle très important dans la mise au point des déclarations finales.

La réserve sert également, de façon moins fréquente, à « compléter » éventuellement le salaire d'un haut fonctionnaire du système des Nations Unies qui estimerait ne pas être assez rémunéré⁴¹. Mais si certains pays comme l'Allemagne, le Japon ou les États-Unis ne se cachent pas de recourir à cette pratique du sursalaire⁴², pourtant interdite par les textes, la France est assez mal à l'aise face à ce genre de demande qui ne vaut de toute façon que pour les plus hauts postes. Ces derniers sont d'ailleurs qualifiés la plupart du temps de « politiques ». Au sein de cette catégorie « fonctionnaire international », il faut en effet distinguer les « simples » professionnels (de P1 à P5), des titulaires de postes dits « politiques », c'est-à-dire les directeurs de toutes sortes (directeur général, directeur général adjoint, sous-directeur général, directeur tout court, etc.), dont le recrutement connaît un processus bien particulier.

39. Document MFI.

40. À propos du président gabonais de l'AGNU de l'époque, les autorités françaises écrivent qu'« il se trouve être de surcroît très attentif à nos suggestions. [...] notre intérêt bien compris est de le conforter et de le soutenir, tout en prenant naturellement soin de ne pas donner le sentiment, notamment aux anglo-saxons, que nous agissons en coulisses pour l'influencer. »

41. À titre d'exemple, nous pouvons citer cet ex-haut fonctionnaire français à qui le PNUD a proposé un poste de directeur-adjoint à New York. La rémunération mensuelle de ce poste se serait élevée à 9 600 dollars américains (plus de 70 000 francs [la somme est bien indiquée en francs dans les documents de la MFI]), à laquelle il faut ajouter également l'indemnité pour frais d'études pour son enfant scolarisé qui est de 4 622 francs par mois, ainsi qu'une prime d'affectation unique d'un montant de 8 250 dollars américains soit 61 050 francs, sommes qui ne semblaient donc pas suffisantes à l'individu en question.

42. Sur cette pratique du sursalaire, voir le chapitre 8, *Carrots and Sticks* de l'ouvrage de Jacques LEMOINE, *The International Civil Servant, an Endangered Species*, London, Kluwer Law International, 1995.

IV – Les postes « politiques »

Bien que certains de ces postes soient également « publiés » au même titre que les autres, la nomination à un de ces postes résulte explicitement de la négociation entre États membres. Si chaque candidat est élu pour des raisons qui tiennent à ses compétences officiellement, le succès d'une candidature à ce niveau dépend également pour une large part d'un équilibre général qui respecte les capacités financières des contributeurs. C'est ce qui explique que les principaux contributeurs soient majoritaires à la tête des agences. Mais la répartition se fait aussi de façon géographique entre pays occidentaux et pays émergents, entre grands et petits pays, au sein des pays occidentaux eux-mêmes (États-Unis, Japon, Europe), au sein même de l'Europe (entre pays de l'Union européenne et pays hors Union), et enfin, entre pays ayant des affinités particulières (pays nordiques, pays francophones, de droit romain ou de *common law*, etc.). Il existe par ailleurs une « solidarité P5 » qui fait que la France par exemple, quand l'occasion s'en présente, apporte en priorité son soutien à un candidat issu d'un des membres permanents du Conseil de sécurité. Par ailleurs, les RP reçoivent régulièrement des propositions de « soutien croisé » de la part des « missions » des autres pays en vue des prochaines élections au sein du système des Nations Unies. À cette fin et pour pouvoir gérer au mieux ces multiples demandes, la NUOI⁴³ (car ce n'est plus la MFI qui est responsable à ce niveau-là) met à jour régulièrement le « calendrier des échéances à venir » en ce qui concerne les postes de chefs d'agences des Nations Unies. On y trouve un état des candidatures connues ou pressenties ainsi que des premiers éléments de position française.

Cette « mécanique des soutiens croisés » qui consiste en ce qu'un pays soutienne le candidat d'un autre pays en échange de la réciproque, est assez compliqué à gérer dans la pratique car il faut savoir doser l'importance des élections alors que c'est souvent l'amalgame dans les échanges interorganisations qui est fait par les pays. Par ailleurs, il faut pouvoir être en mesure de répondre aux multiples sollicitations et faire attention de ne froisser aucune susceptibilité. Il faut préciser cependant que les « soutiens croisés » correspondent à une « mobilisation forte » de la part des autorités françaises. Celles-ci, afin de hiérarchiser les priorités en « calibrant » les campagnes, distinguent en effet plusieurs niveaux de mobilisation, l'enclenchement de la mécanique des soutiens croisés entre institutions correspondant au niveau 1, le plus fort. Le niveau 2 intermédiaire est celui de la mobilisation dite « normale », c'est-à-dire circonscrite à l'institution concernée. Enfin, le simple soutien sans mobilisation correspond au niveau 3 mais est indispensable pour tout poste à ce niveau-là. Sans le soutien même « simple » des autorités du pays dont vous êtes ressortissant, vos chances d'accès sont en effet très minimales sur ces postes dits politiques. Et même quand il s'agit de postes non électifs, comme ceux des

43. La Direction des Nations Unies et des Organisations internationales du ministère des Affaires étrangères.

dirigeants de Fonds et Programmes des Nations Unies qui sont « d'une importance politique et financière de premier ordre » selon les autorités françaises, le soutien de son État est nécessaire puisque le Secrétaire général de l'ONU nomme ces dirigeants à partir d'une courte liste qui a recueilli en amont les préférences des États.

En conclusion, on rappellera que la question du recrutement est une question d'autant plus sensible que l'on monte dans la hiérarchie des postes. Les postes hauts placés font l'objet de toutes les convoitises et les États n'hésitent pas à se livrer bataille pour maintenir en place leurs « compatriotes » titulaires de ces postes qu'on qualifie de « politiques ». C'est ce qui explique que certains postes semblent être « réservés » à une nationalité en particulier, l'État en question faisant en sorte que ses ressortissants s'y succèdent les uns après les autres. L'importance politique de ces postes explique aussi le fait qu'en cas d'impasse diplomatique, la solution trouvée ou envisagée soit la « division » pure et simple de ces postes. Ainsi, lors de l'arrivée en 2006 du nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, il avait été question de « partager en deux » le poste tant convoité de directeur du DOMP (le fameux Département des opérations de maintien de la paix), cela afin de satisfaire les trois « grands » prétendants, à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France qui occupait jusqu'à présent le poste⁴⁴. Et cette pratique est loin d'être nouvelle puisque dès les origines des organisations internationales et tout au long de leur histoire, on retrouve cette pratique, voire même cette configuration à l'identique si on prend le cas de l'UNESCO. Dans sa thèse extrêmement documentée, Chloé Maurel rappelle en effet que les fonctions d'« assistant directeur général (ADG) pour les affaires culturelles » et d'« ADG pour les affaires administratives » ont été créées en 1946, c'est-à-dire l'année même de la naissance de l'UNESCO, uniquement pour donner un poste important à un Français et à un Américain, le directeur général de l'époque étant Britannique. Et de préciser que par la suite, les « nombreux postes à responsabilité créés au fil des années n'ont pas de véritables raisons d'être, mais répondent à une volonté politique⁴⁵ », ce qui a contribué grandement à alourdir le Secrétariat. Mais on se demande comment cette pratique pourrait cesser étant donné que, comme le soulignent la plupart des auteurs qui écrivent sur les organisations internationales, ce sont toujours les États membres qui ont le dernier mot : en fin de compte, « ce sont eux les patrons⁴⁶ ».

44. Voir les articles « Ban Ki-Moon a remplacé Kofi Annan à la tête de l'ONU », *Le Monde*, 1^{er} janvier 2007 et « La France veut garder son rang à l'ONU », *Le Figaro*, 5 juillet 2007.

45. C. MAUREL, *ibid.*

46. Cette affirmation revient dans de nombreux entretiens réalisés avec des fonctionnaires de l'UNESCO.